



COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO

A.S. 1818 Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale

contributo scritto
Organismo Congressuale Forense (OCF)

Roma 13 marzo 2026

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news

Pec : organismocongressualeforense@pec.it

L'Organismo Congressuale Forense rassegna brevi considerazioni, atteso il tempo di preavviso ridotto a disposizione, con riserva di ulteriori approfondimenti.

Va detto, preliminarmente, che in materia penale il decreto legge è strumento che non dovrebbe essere utilizzato, proprio tenuto conto dei presupposti di urgenza dello stesso, incompatibili con la meditazione che dovrebbe accompagnare l'introduzione di norme penali, e della promanazione da parte del Governo. Non vale obiettare che si sono verificati fatti di cronaca, conclamanti l'urgenza di intervenire normativamente, atteso che il ricorso al diritto penale non è strumento ordinario di risoluzione di tensioni sociali o di eliminazione repentina delle devianze.

Il ricorso al decreto legge contrasta con la necessità che le scelte che limitano la libertà personale siano affidate al Parlamento che rappresenta tutti i cittadini.

Quanto al merito del D.L. n° 23/2026, è necessario, innanzitutto, soffermarsi sulla introduzione di alcune novità:

- A) L'art. 7 del D.L. n° 23/2026 introduce l'art. 11 – bis della legge n° 191/78, che prevede che nel corso di *“specifiche operazioni di polizia svolte nell'ambito dei servizi di ordine e sicurezza pubblica disposti in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, in presenza di un attuale pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, gli ufficiali e gli agenti di polizia possono accompagnare nei propri uffici persone rispetto alle quali, in relazione a specifiche e concrete circostanze di tempo e di luogo e sulla base di elementi di fatto, anche desunti dal possesso di taluno degli strumenti, degli oggetti e materiali indicati agli articoli 4 e 4 bis della legge 18 aprile 1975 n° 110, e agli articoli 5 e 5 bis della legge 22 maggio 1975 n° 152, o della rilevanza di precedenti penali o di segnalazioni di polizia per reati commessi con violenza alle persone o sulle cose in occasione di pubbliche manifestazioni nel corso degli ultimi cinque anni, sussista un fondato motivo per ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione, e ivi trattenerle per il tempo strettamente necessario ai fini del compimento dei conseguenti accertamenti di polizia e comunque non oltre le dodici ore”*.

La previsione di un *“accompagnamento”* negli uffici di polizia non prevede la possibilità di un rifiuto da parte del destinatario dello stesso.

La prima domanda da porsi, quindi, è se si tratta di limitazione di libertà rilevante ex art. 13 Cost..

Sul punto, una risposta si può trarre dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 105/2001.

In primo luogo, la Corte, in tema di accompagnamento alla frontiera e di trattenimento con finalità di assistenza dell'immigrato, ha effettuato un bilanciamento tra i valori in gioco, dando prevalenza all'esigenza di tutela della libertà e della dignità della persona: *“Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 Cost. subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può*

risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”.

In secondo luogo, la Corte Costituzionale ha affermato che l’accompagnamento, di per sé, determina una compressione della libertà personale. In tema di accompagnamento per accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo che si trovi in condizioni di alterazione fisica o psichica, la previsione è stata ritenuta conforme a Costituzione, ma solo per la riconosciuta possibilità di rifiuto a seguire la polizia:

“Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell’art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell’autorità giudiziaria. Per eliminare ogni eventuale residuo dubbio basta considerare che l’accompagnamento inerisce alla materia regolata dall’art. 13 Cost., in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione.

E’ proprio muovendo da simili premesse che questa Corte, fin dalla sentenza n. 2 del 1956, ha affermato che la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente sulla libertà personale e, nella più recente sentenza n. 210 del 1995, ha negato che l’ordine di rimpatrio comporti lesione dei beni protetti dall’art. 13 Cost., in considerazione del carattere obbligatorio, ma non coercitivo, che tale ordine presenta. Ancora, sulla distinzione tra mera obbligatorietà e coercitività della misura si è basata la sentenza n. 194 del 1996, in tema di accompagnamento per i necessari accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo in condizioni di alterazione fisica o psichica che si possano ragionevolmente ritenere correlate all’uso di sostanze stupefacenti o psicotrope. In quella non lontana decisione, in effetti, per escludere la attinenza dell’accompagnamento all’area della libertà personale è stata decisiva la considerazione che il destinatario della misura può rifiutarsi di seguire gli agenti, pur esponendosi in tal caso al rischio di un giudizio e di una sanzione penale, senza però che l’autorità di Polizia possa esercitare alcuna forma di coazione fisica”.

Ora, l’art. 11 bis non indica la possibilità della persona di sottrarsi all’accompagnamento, ciò quindi comporta una attrazione dell’ipotesi nell’ambito della restrizione della libertà personale ex art. 13 comma 2 della Costituzione.

In questo caso è assente la previsione di un controllo da parte di un giudice ed è previsto soltanto un controllo postumo da parte del pubblico ministero in tempi non definiti tassativamente: *“dell’ora in cui è stato compiuto l’accompagnamento e della condizioni di cui al comma precedente è data immediata notizia al pubblico ministero il quale, se riconosce che queste non ricorrono ordina il rilascio della persona accompagnata”* (art. 11 bis comma 2).

Passando alla verifica del tasso di determinatezza della previsione, non può che evidenziarsi la genericità e vaghezza della stessa, che finisce per attribuire alla polizia un potere arbitrario e neanche controllabile *“a posteriori”*.

Infatti, si richiamano “**specifiche circostanze di tempo e di luogo**” che finiscono per coincidere con l’orario, il giorno e la prossimità alla zona nella quale si deve tenere la manifestazione. Quindi, indiscriminatamente, le previsioni sono rivolte a chiunque voglia partecipare al corteo, fino a consentire che la norma si applichi anche a chi per caso si trovi in prossimità del posto di controllo, senza essere diretto al corteo.

La norma, poi, fa riferimento a “*elementi di fatto*”, altra descrizione vaga e indeterminata a cui segue “*anche*” la possibilità di desumere gli stessi dal possesso di armi vietate, da precedenti penali o segnalazioni di polizia specifiche nei 5 anni precedenti.

E’ chiaro che il porto di armi vietate integra reato e, quindi, legittima iniziative d’urgenza della polizia, ma questa indicazione è pleonastica, atteso che vi sono sicuramente altri strumenti già previsti dal codice per fermare l’autore del reato. Diverso il caso dei precedenti e delle segnalazioni di polizia. In ogni caso, la norma li menziona a titolo esemplificativo, ma lascia intendere che gli elementi di fatto sono un numero indeterminato e indeterminabile.

A ben vedere, quindi, non vi è un limite alla interpretazione di cosa siano gli “*elementi di fatto*”, che possono coincidere anche con atteggiamenti, parole, espressioni, sembianze, modi di essere e di apparire dai quali la polizia possa ritenere necessario l’accompagnamento.

Né, a dare maggiore determinatezza, è idoneo il finale riferimento al “*fondato motivo per ritenere che pongano in essere condotte di concreto pericolo per il pacifico svolgimento della manifestazione*”. Si tratta di valutazione che la polizia è chiamata a fare “*ex ante*” su ciò che potrebbe accadere. Pertanto, il *fondato motivo* finisce per coincidere con il pericolo derivante dalla tipologia di manifestazione.

Insomma, la assenza di una descrizione della condotta, dalla quale desumere il pericolo concreto, non mette al riparo il cittadino da interpretazioni erranee della polizia, con la conseguenza che avremo una restrizione della libertà, seppur temporanea, entro le 12 ore, carente di tassatività sui presupposti e non controllata da un giudice.

La previsione si pone in netta tensione con il diritto di cui all’art. 17 della Costituzione e finisce per disincentivare il cittadino a esercitare il diritto di manifestare.

Sulle altre previsioni, atteso il breve lasso temporale a disposizione, si depositeranno note integrative.

Il Segretario

Avv. Elisabetta Brusa

Il Coordinatore

Avv. Fedele Moretti